

Den budsjettmessige oppfølgingen av Langtidsplan for forskning og høyere utdanning – erfaringer, problemer, forbedringspunkter

Den budsjettmessige oppfølgingen av langtidsplanen i fireårsperioden 2019–2022 gir svak uttelling på planens sentrale mål om mer forutsigelig finansiering, tydelige prioriteringer og langsiktige satsinger.

Asymmetrien er svært stor i planens behandling av forskning og høyere utdanning; planen har ikke endret budsjetteringen av bevilgninger til bygg i høyere utdanning i tråd med Stortingets forventninger; to opptrappingsplaner på FoU-området med høye, overlappende og overoppfylte mål har ført til et samlet prioriteringsbilde som er påfallende skjevt, mens et vesentlig lavere måltall for den ene opptrappingsplanen på utdanningsområdet er langt fra oppfylt.

En kompleks struktur av mål, prioriteringer og opptrappingsplaner gir oppfølgingen et samlet prioriteringsbilde som er innfløkt og lite oversiktlig.

Av Egil Kallerud og Bo Sarpebakken, NIFU

Særtrykk av artikkel publisert på Forskningspolitikks nettsted den 8. desember 2021 <https://fpol.no/ltp21>

Når innholdet i budsjettet for 2022 nå er så godt som avklart, kan vi gjøre opp mye av det som gjennom fire års budsjetter er oppnådd gjennom den andre langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Som de fleste fortsatt husker, ble langtidsplaner innført etter forslag i forskningsmeldingen fra 2013 som et nytt verktøy i norsk forsknings- og høyere utdanningspolitikk for å «sikre forutsigbarhet, åpenhet og langsiktighet rundt nasjonale kunnskapsinvesteringer» (Meld. St. 18, 2012-2013, s. 12).

Politisk bakteppe

Det var noe nær det siste Stoltenberg III-regjeringen, i daværende kunnskapsminister Kristin Halvorsens regi, gjorde på disse politikkområdene før den gikk av og ble erstattet av Solberg I-regjeringen, med Torbjørn Røe Isaksen som kunnskapsminister. At det gjennomgående er bred, tverrpolitisk enighet på disse politikkområdene, fikk en ny bekreftelse da den nye regjeringen fullt og helt stilte seg bak forslaget fra den avgåtte regjeringen. Den implementerte det i en egen stortingsmelding høsten 2014 på en måte som Kristin Halvorsen selv, tre budsjetter inn i den første planens fireårsperiode, ga sin godkjennelse til:

«Jeg er veldig godt fornøyd med at Røe Isaksen fulgte det opp slik han gjorde. Jeg synes at hovedlinjene i forslaget er videreført, så den delen av LTP ville neppe blitt så annerledes under min ledelse.»

(Intervju i Forskningspolitikk, 1/2017, s. 8).

Den politiske konsensusen var likevel ikke total da første plan ble diskutert i Stortinget høsten 2014. (*Forskningspolitikk, 1, 2015*, s. 16–17). Opposisjonspartiene hadde kritiske merknader til at planen, sitt navn til tross, mest framsto som en plan for forskning, mens «høyere utdanning har fått minimal plass». Også regjerings- og samarbeidspartiernes representanter i Stortinget etterlyste sterkere vektlegging av utdanning i planen.

Kyrre Lekve var mer krass: «Høyere utdanning framstår mest som påheng til en langtidsplan for forskning» (*Forskningspolitikk, 3, 2014.*, s. 13).

Planen ble også kritisert – i Stortinget og ellers – for uforpliktende, egentlig manglende, vekstmål for de langsiktige prioriteringene. Dette til forskjell fra planens opptrappingsplaner som hadde tallfestede mål for bevilgningsvekst til tre formål i løpet av fireårsperioden: rekrutteringsstillinger, stimulerings tiltak for EU-deltakelse og vitenskapelig utstyr.

Planen ble på dette punkt gjennomgående berømmet for å ha levert på sitt hovedmål: forutsigelig finansiering gjennom flerårig budsjettering. Noen påpekte likevel at all oppfølging av opptrappingsplanene var Kunnskapsdepartementets eksklusive budsjettansvar, slik at de verken forpliktet andre departementer eller bidro til bedre koordinering.

I stortingsbehandlingen i 2014 var dessuten samtlige partier misfornøyd med planens lite konkrete opplegg for investeringer i bygg, og ba om at regjeringen i forbindelse med rulleringen av planen i 2018 la fram «en investeringsplan, koordning for investeringer og større bygge- og vedlikeholdsprosjekter av bygg».

Mange av de samme spørsmålene kom opp igjen i forbindelse med behandlingen i 2017 av ny, revidert plan (se boks 1 om planens struktur). Opposisjonspartiene gjentok kritikken om at planen i liten grad omhandlet høyere utdanning og var for lite konkret om bygg. Denne gang var regjerings- og samarbeidspartiene mer fornøyd på disse punktene, under henvisning til den nye planens opptrappingsplan for kvalitet i utdanning, og at de to øvrige opptrappingsplanene i prinsippet involverte alle departementer. De sa seg også i utgangspunktet godt fornøyd med den nye planens punkt om bygg.

Alle partier la til grunn at «sektoren har vært fornøyd med langtidsplanen for forskning og høyere utdanning som instrument for langsiktig prioritering og styring» (Innst. 164 S (2018–2019)).

Langtidsplanens mål, prioriteringer og opptrappingsplaner

Ressursmål:

- FoU skal utgjøre 3 prosent av norsk BNP innen 2030.
- Den offentlige innsatsen til FoU økes ut over 1 prosent av BNP i en omstillingsfase

Tre fireårige opptrappingsmål:

- Teknologiløft, mål: 800 mill. kr
- FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet, mål: 450 mill. kr
- Kvalitet i høyere utdanning, mål: 250 mill. kr

Tre overordnede mål:

- Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne (Konkurransekraft)
- Møte (løse) store samfunnsutfordringer (Samfunnsutfordringer)
- Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet (Fremragende fagmiljøer)

Fem langsiktige prioriteringer:

- Hav
- Klima, miljø og miljøvennlig energi (Klima)
- Fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester (Offentlig sektor)
- Muliggjørende og industrielle teknologier (Teknologier)
- Samfunnssikkerhet og samhørighet i en globalisert verden (Samfunnssikkerhet)

Særskilt punkt:

- Plan for utvikling, forvaltning og prioritering av universitets- og høyskolebygg (Bygg).

Boks 1: Oversikt over langtidsplanens målstruktur.

Langtidsplankonseptet ble som et tilsynelatende paradoks innført ved at en påtroppende regjering uten videre implementerte forslaget fra den avtroppende, med attest på at det skjedde i tråd med intensjonen. Åtte år etter, og ved et nytt regjeringsskifte, skal planen revideres for andre gang. Vil det, eller *bør* det skje, like friksjonsløst og konsensuspreget som da konseptet ble innført, eller også som da det ble videreført i revidert utgave under samme regjering som innførte det?

Vi beskriver i dette dokumentet noen erfaringer fra åtte års budsjetter, med hovedvekt på de fire siste, med langtidsplaner som politisk og finansielt hovedverktøy på disse to politikkområdene. Erfaringene er, slik vi ser det, blandet, og kan foranledige mer grunnleggende refleksjon og debatt om hvor verdifulle og effektive disse planene egentlig er og har vært. Bør en eventuell tredje versjon uten videre følge samme mal som de to første, eller bør den på sentrale punkter utformes vesentlig annerledes for å bli det instrument en ny regjering trenger for å utforme og iverksette *sin* politikk?

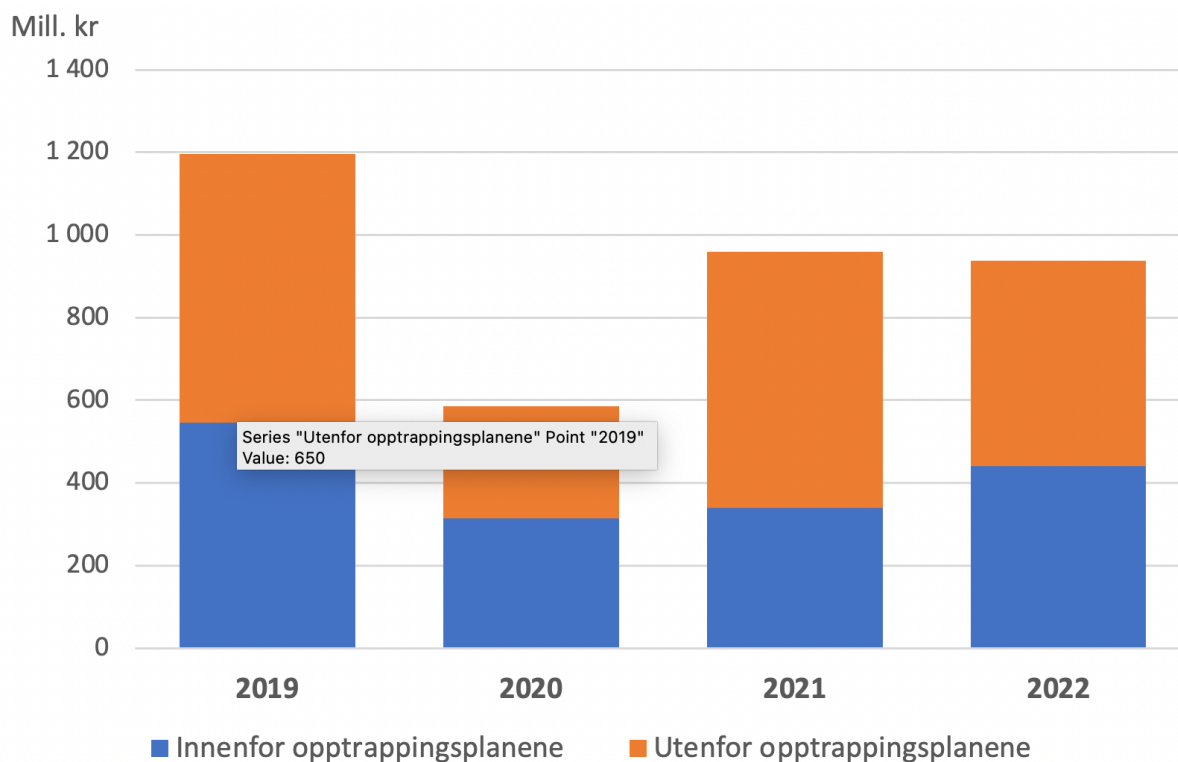
Budsjettmessig oppfølging av langtidsplanen 2019–2022

Etter at hovedtrekkene ved 2022-budsjettet er klart, ser vi konturene av den samlede budsjettmessige oppfølgingen av andre langtidsplan gjennom hele fireårsperioden 2019–2022. Hva er oppnådd? Er det samsvar mellom oppnådde resultater og de politiske mål og prioriteringer? Hva skiller andre langtidsplan fra den første?

Samlet budsjettoppfølging 2019–2022

Samlet utgjør oppfølgingen av langtidsplanen gjennom de fire budsjettårene 2019–2022 i underkant av 3,7 mrd. kr, hvorav vel 1,6 mrd. kr innenfor (45 prosent) og vel 2 mrd. kr (55 prosent) utenfor opptrappingsplanene. Oppfølgingen er noe ujevnt fordelt over de fire årene, med særlig høye vekstbeløp i 2019 og vesentlig lavere i 2020, se figur 1.

Som nevnt i annen artikkel er om lag 440 mill. kr av den samlede oppfølgingen i 2020 på rundt 940 mill. kr ikke bevilgninger, men omprioritering av Forskningsrådets ubrukke bevilgninger fra tidligere år. Totaltallene i 2022 og i fireårsperioden inkluderer ikke bare vekstposter, men også kutt i og omdisponering av bevilgninger til planrelevante formål gjennom perioden.



Figur 1. Oppfølging av langtidsplanen i perioden 2019-2022, innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kroner. Inkludert bygg.

Ifølge regjeringens rapport om den budsjettmessige oppfølgingen av den første langtidsplanen (Kunnskapsdepartementets (KD) budsjettproposisjon for 2019, s. 275–276) utgjorde den samlede oppfølgingen i perioden 2015–2018 samme totalbeløp, 3,7 mrd. kr. Oppfølgingen av den planens tre opptrappingsplaner utgjorde i alt vel 1,4 mrd. kr (40 prosent), altså en noe mindre andel enn i andre plan.

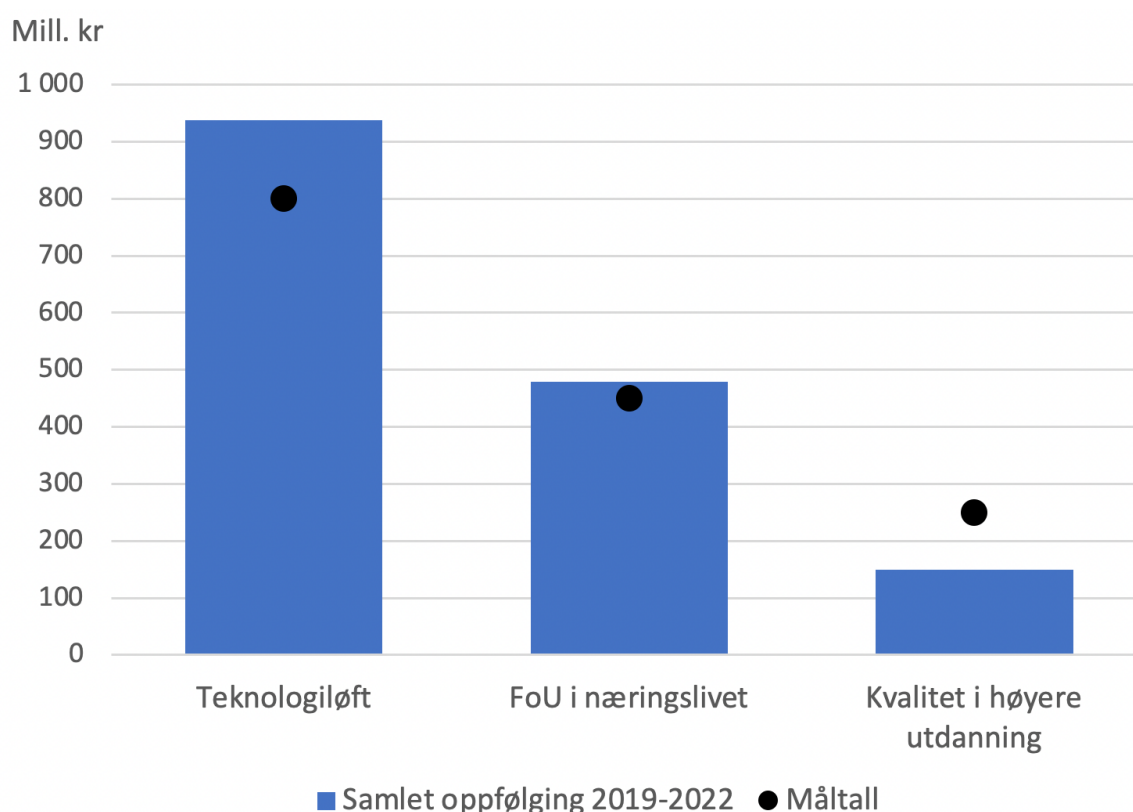
Bare to opptrappingsplaner når sine mål

For to av den andre planens opptrappingsplaner, Teknologiløft og FoU i næringslivet, vil måltallene, ut fra Solberg- og Støre-regjeringenes forslag for 2022, være overoppfylt ved slutten av fireårsperioden, se figur 2. Teknologiløft, som er opptrappingsplanen med høyest måltall (800 mill. kr), blir overoppfylt med så mye som nesten 140 mill. kr (17 prosent).

Oppfølgingen i 2022 av denne opptrappingsplanen utgjør nesten 400 mill. kr, vesentlig mer enn i noe annet enkeltår i fireårsperioden. Av dette er nær to tredjedeler bevilgninger og omdisponerte forskningsrådsavsetninger til satsingen 'Grønn plattform' (250 mill. kr) som ble opprettet som et treårig, covid-19-rettet satsing i 2020, men som ikke tidligere er regnet som oppfølging av langtidsplanen.

Også opptrappingsplan FoU i næringslivet blir, med en samlet oppfølging på om lag 480 mill. kr, overoppfylt med 30 mill. kr (6 prosent). Over 40 prosent av veksten under planen kom i 2021.

Oppfølgingen av opptrappingsplanen Kvalitet i utdanning oppfyller derimot ikke sitt måltall på 250 mill. kr., men ender opp med kun 150 mill. kr. Oppfølgingen i 2022 er netto negativ, dels som følge av Støre-regjeringens kutt i foreslått bevilgning i Solberg-regjeringens 2022-budsjett til prosjekt for å utvikle og dele metoder for studentaktiv digital undervisning, dels som følge av at ordningen for utvikling og oppgradering av læringsarealer som inngikk i opptrappingen med 50 mill. kr i 2019, blir avvirket i 2022.



Figur 2. Oppfølging av opptrappingsplanene i langtidsplanen i perioden 2019-2022. Mill. kroner.

Til sammenlikning ble alle tre opptrappingsplaner under første langtidsplan oppfylt i samsvar med forutsetningene. Den ene opptrappingsplanens mål om å øke antallet nye rekrutteringsstillinger med 500 ble overoppfylt med mer enn 50 stillinger allerede etter tre år av perioden. Opptrappingsplanene for økte bevilgninger til vitenskapelig utstyr og støtte til EU-deltakelse innfridde begge sine måltall på 400 mill. kr.

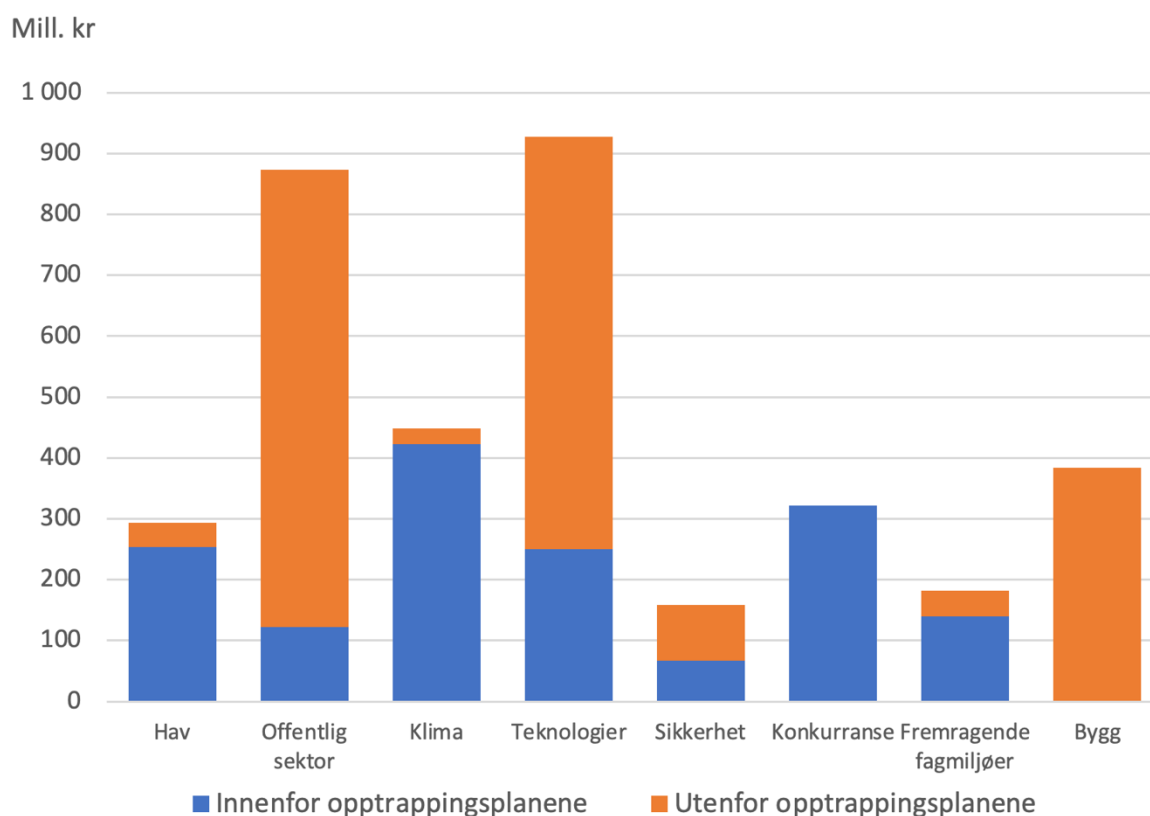
Fellestrekk og forskjeller i to langtidsplaners prioriteringsbilder

Langtidsplanens struktur består (boks 1) på øverste nivå ('nivå 1') av tre overordnede mål (Konkurranseskraft, Fremragende fagmiljøer, Samfunnsutfordringer) og, på nivået under ('nivå 2') av fem 'langsiktige prioriteringer' (Hav, Klima, Offentlig sektor, Teknologier, Samfunnssikkerhet). Om lag 2,7 mrd. kr av den samlede oppfølgingen i 2019-2022 er oppfølging av de fem langsiktige prioriteringene, se figur 3. Vel 380 mill. kr av dette er bevilgninger til bygg i 2019, som er eneste år da slike bevilgninger er regnet som planoppfølging.

Om lag 540 mill. kr er ikke rapportert som oppfølging av noen av de fem langsiktige prioriteringene, men av målene Konkurranseskraft (320 mill. kr) og Fremragende fagmiljøer (220 mill. kr), henholdsvis 9 og 6 prosent av samlet planoppfølging.

Prioriteringene Offentlig sektor og Teknologier har til sammen 50 prosent av all vekst, likt fordelt med 25 prosent hver. Med kun 4 prosent av alle oppfølgingsbevilgninger peker prioriteringen Samfunnsikkerhet seg ut med den klart laveste veksten. Denne prioriteringen kom med særlig stor tematisk bredde inn som den ene nye langsiktige prioriteringen i siste langtidsplan. Prioriteringen Klima har 12 prosent og Hav 8 prosent av all planoppfølging.

Figuren viser videre at oppfølgingen av prioriteringene Hav, Klima, Konkurranseskraft og Fremragende fagmiljøer i overveiende grad skjer gjennom opptrappingsplanene.

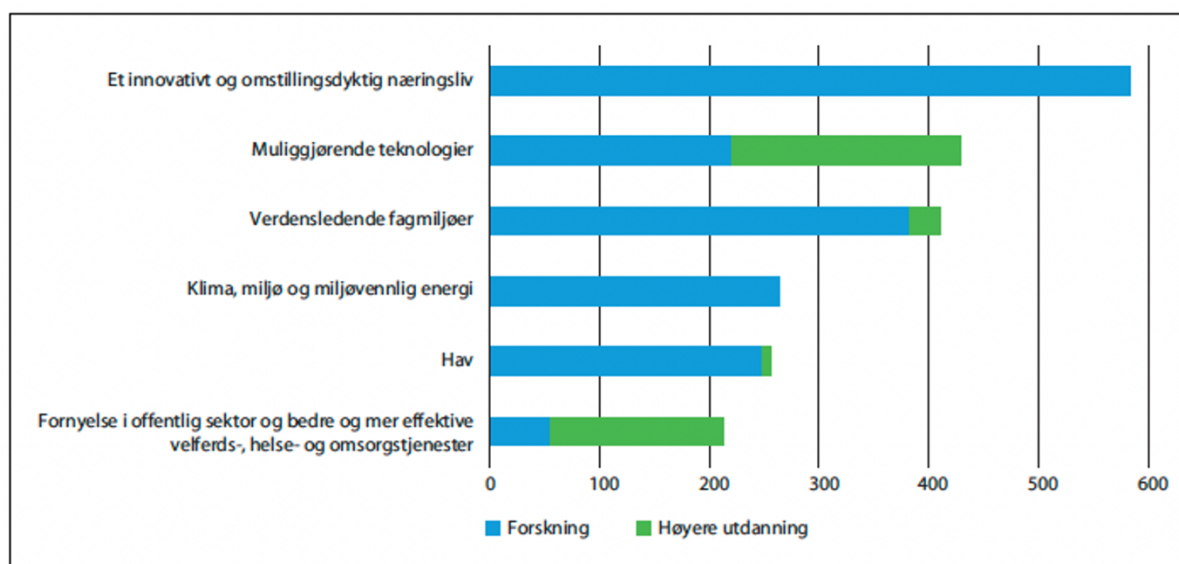


Figur 3. Oppfølging av langtidsplanens prioriteringer – samlet (langsiktige prioriteringer, bygg og målene Fremragende fagmiljøer og Konkurranseskraft). 2019-2022. Mill. kroner.

Bevilgninger til bygg ble i 2019 regnet som oppfølging av langtidsplanen med nesten 350 mill. kr til Livsvitenskapsbygget ved Universitetet i Oslo og 86 mill. kr til ordning for utvikling og oppgradering av læringsarealer, hvorav 50 mill. kr under opptrappingsplanen Kvalitet i høyere utdanning. I senere år er ingen bevilgninger til bygg ført som oppfølging av langtidsplanen, men med avviklingen i 2022 av ordningen for utvikling og oppgradering av læringsarealer blir bevilgningen fra 2019 tatt ut av den samlede oppfølgingen.

Av regjeringens rapport om oppfølgingen av den første langtidsplanen (Meld. St. 4 2018–2019, s. 15, figur gjengitt nedenfor som figur 4) framgår det at Teknologi hadde en stor andel av veksten (20 prosent) i bevilgninger til prioriteringer (ikke inkludert opptrappingsplanene). Under første plan hadde derimot prioriteringen Offentlig sektor svak vekst relativt sett, med en andel på i underkant av 10 prosent, mens Klima og Hav hver hadde i overkant av 10 prosent av bevilgningene.

Prioriteringen i første plan som hadde klart størst vekst, var Innovativt næringsliv (30 prosent), mens også Verdensledende fagmiljøer hadde høy vekst, med nær 20 prosent av alle bevilgninger. Når det overordnede prioriteringsbildet justeres for ulikheter i de to planenes målstruktur (se nedenfor), er det også i andre plan klart størst vekst i bevilgningene til Konkurranskraft/Innovativt næringsliv, og i enda større grad i andre plan enn i første, mens Verdensledende/Fremragende fagmiljøer kommer markant mye svakere ut i andre plan enn i første.



Figur 4. Samlet vekst i bevilgningene til de langsiktige prioriteringene i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Gjengitt fra Meld. St. 4 (2018 – 2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028, s. 15.

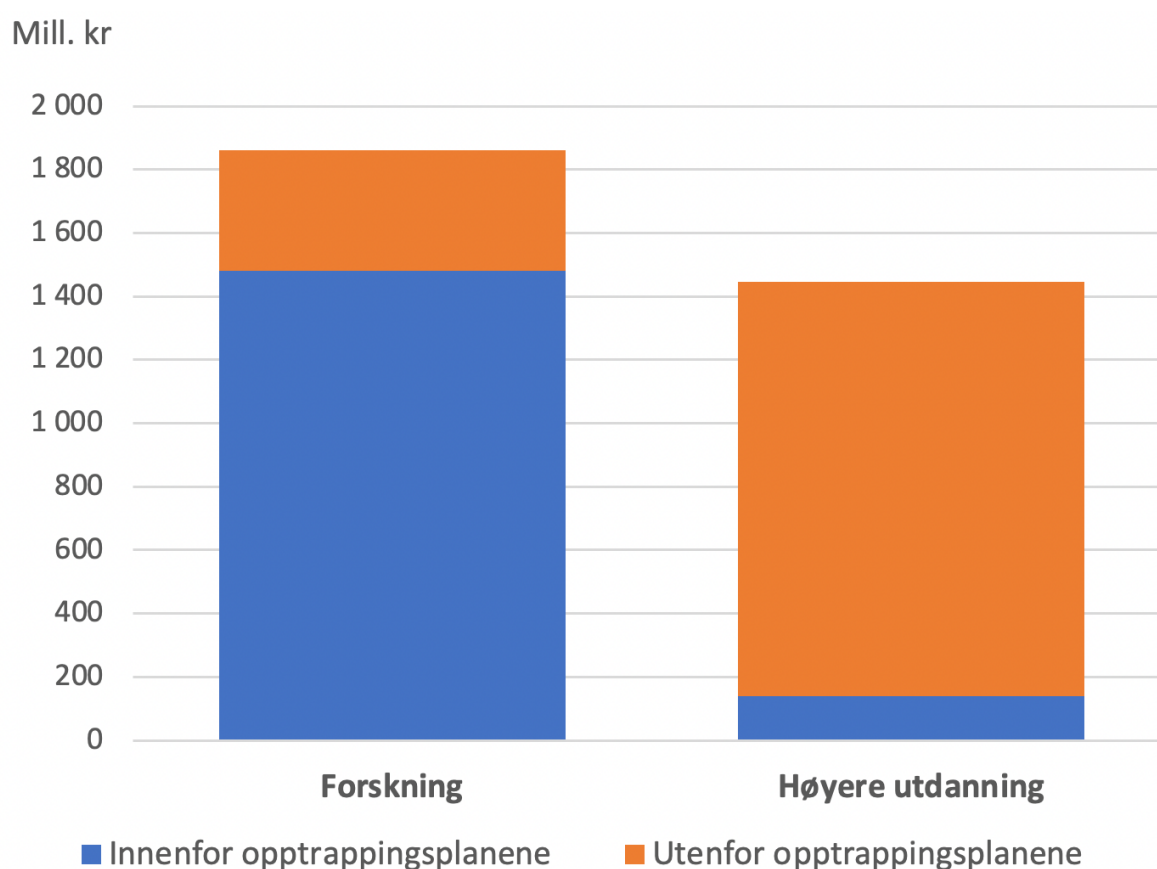
Stor asymmetri mellom forskning og høyere utdanning

Skjevheter i langtidsplanens behandling av forskning og høyere utdanning har, som nevnt innledningsvis, siden starten av den politiske prosessen omkring langtidsplanene vært tema for debatt og kritikk. Den samlede oppfølgingen 2019–2022 på 3,3 mrd. kr til forskning og høyere utdanning (ikke medregnet bygg) fordeler seg med om lag 1,85 mrd. kr til forskning (55 prosent) og vel 1,45 mrd. kr (45 prosent) til høyere utdanning.

På utdanningsområdet var oppfølgingen særlig høy i 2021, i hovedsak som følge av videreføring av studieplasser opprettet i løpet av 2020 som covid-19-rettede tiltak. På forskningsområdet er oppfølgingen særlig høy i 2022, da mye av oppfølgingen skjer gjennom omprioriteringen av Forskningsrådets avsetninger.

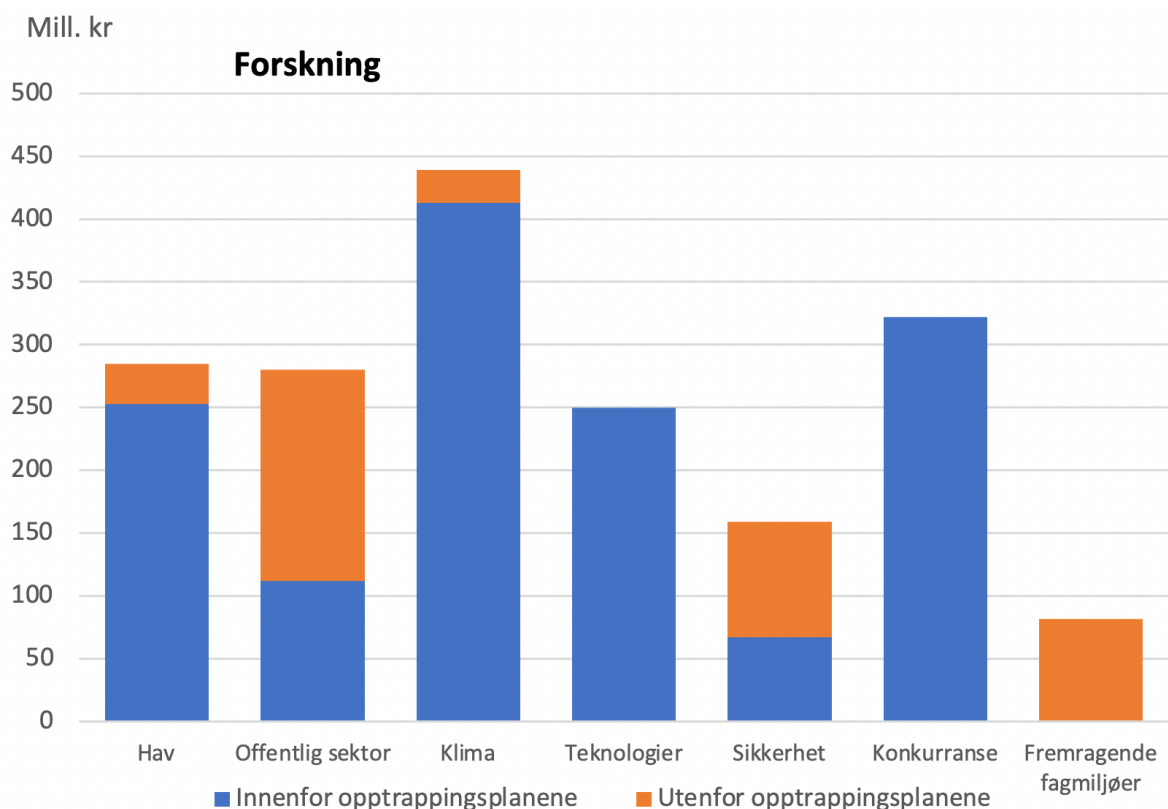
Fordelingen mellom forskning og høyere utdanning var vesentlig skjev under første langtidsplan, da om lag 400 mill. kr av i alt 3,7 mrd. kr var bevilgninger til utdanningsformål. I første plan gjaldt alle opptrappingsplaner forskningsformål, og all oppfølging av høyere utdanning var oppfølging av prioriteringer.

I andre plan gjelder den ene opptrappingsplanen – Kvalitet i høyere utdanning – eksklusivt utdanningsformål, men denne har et vesentlig lavere måltall enn de to øvrige, og er altså bare 60 prosent oppfylt. På forskningsområdet er 80 prosent av all oppfølging bevilgninger under de to opptrappingsplanene Teknologiløft og FoU i næringslivet, mens vel 10 prosent av oppfølgingen av høyere utdanning er innenfor og 90 prosent utenfor opptrappingsplanen Kvalitet i høyere utdanning, se figur 5.



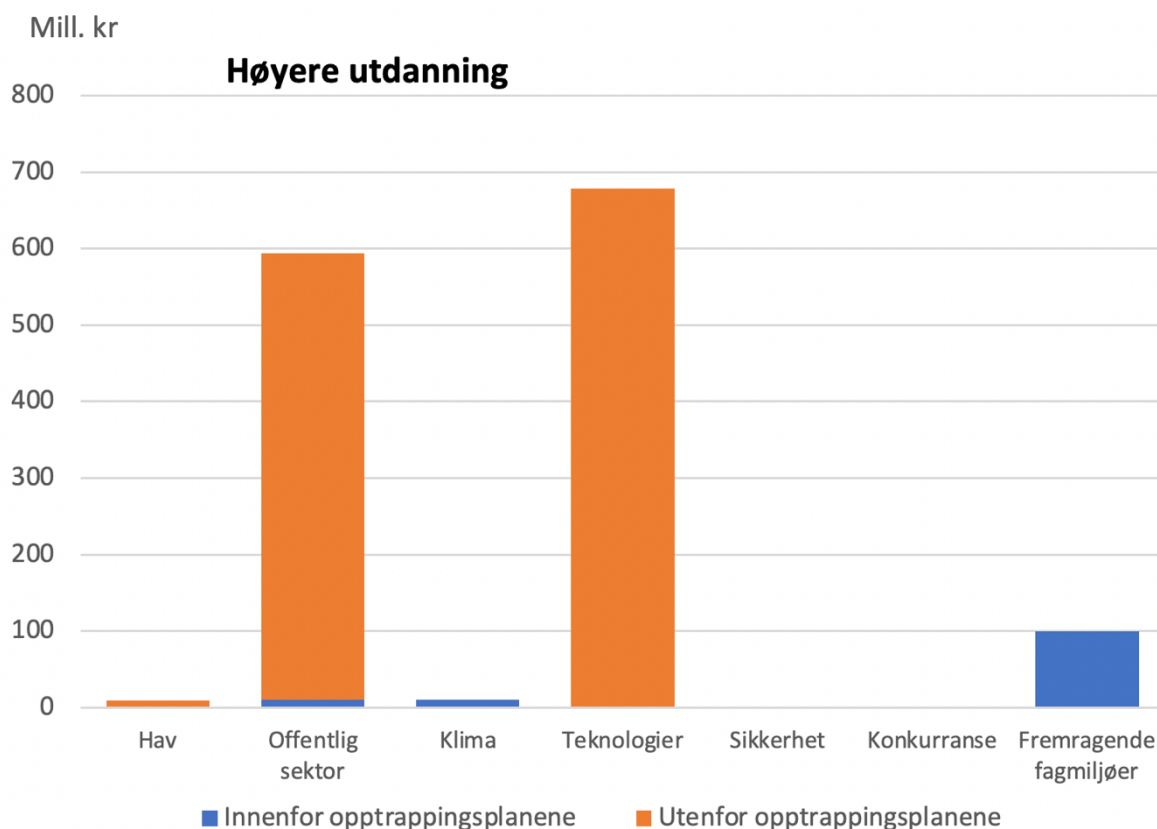
Figur 5. Oppfølging av langtidsplanen i perioden 2019–2022 innenfor og utenfor opptrappingsplanene – forskning og høyere utdanning. Mill. kroner.

Den største asymmetrien mellom forskning og høyere utdanning framkommer når oppfølgingen av de langsiktige prioriteringene og målene Konkurranseskraft og Fremragende fagmiljøer fordeles på områdene hver for seg, se figur 6 og 7.



Figur 6. Oppfølging av langtidsplanens prioriteringer (langsiktige prioriteringer og målene Fremragende fagmiljøer og Konkurransekraft). FoU. 2019-2022. Mill. kroner. Bygg holdt utenfor.

På forskningsområdet foregår oppfølgingen av Teknologi, Hav, Klima og Konkurransekraft fullt ut eller i all hovedsak gjennom opptrappingsplanene Teknologiløft og FoU i næringslivet. Disse to opptrappingsplanene har også mål som i betydelig grad overlapper med henholdsvis Teknologi og Konkurransekraft. På forskningsområdet peker oppfølgingen av målet Fremragende fagmiljøer seg markant ut med beskjeden oppfølging som dessuten i sin helhet er utenom opptrappingsplanene.



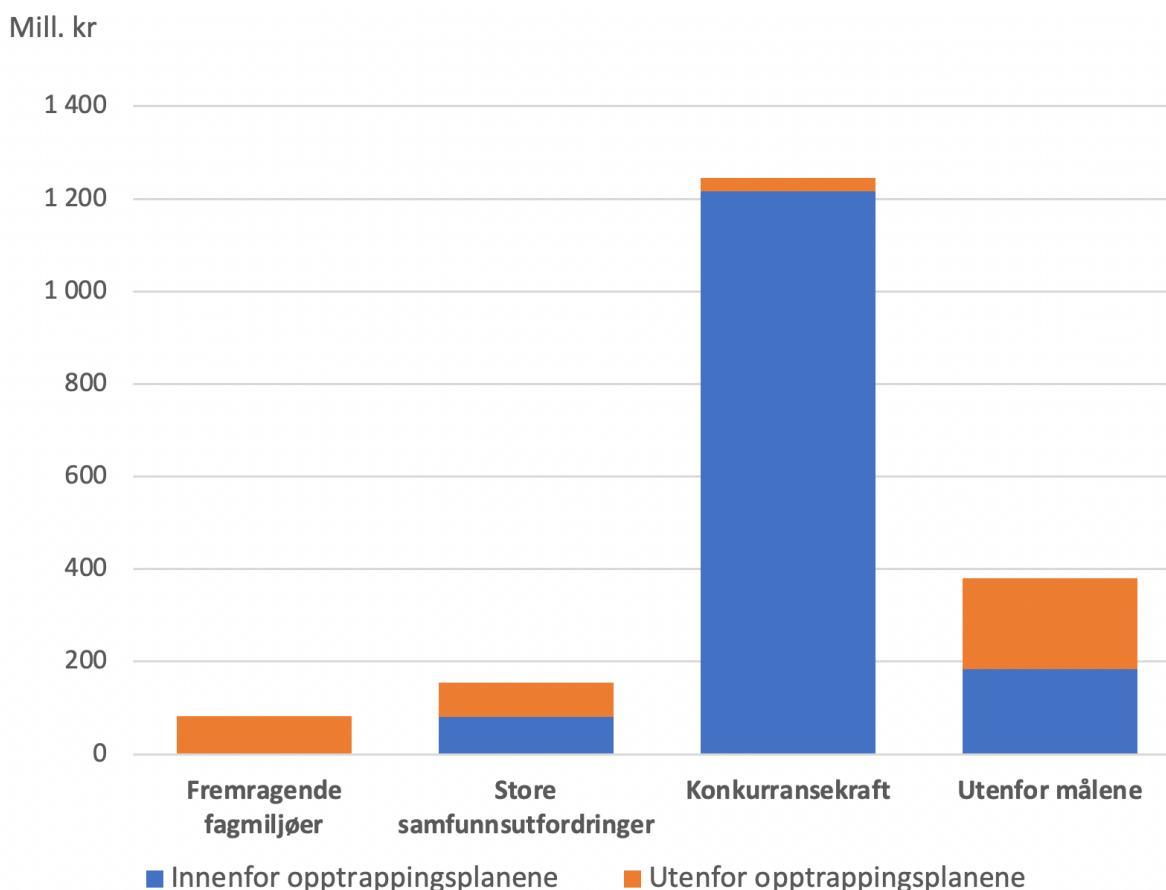
Figur 7. Oppfølging av langtidsplanens prioriteringer (langsiktige prioriteringer og målene Fremragende fagmiljøer og Konkurranseskraft). Utdanning. 2019–2022. Mill. kroner. Bygg holdt utenfor.

Figur 7 indikerer at de fleste prioriteringskategoriene i langtidsplanen i praksis er irrelevante for høyere utdanning. Unntakene er opptrappingsplanen Kvalitet i høyere utdanning, og prioriteringene Offentlig sektor og Teknologier, der oppfølgingen i all hovedsak består av bevilgninger til nye studieplasser som i løpet av perioden er opprettet innenfor lærerutdanning, helse- og sosialutdanning og MNT-fag.

Så langt første og andre langtidsplan lar seg sammenlikne, er likhetene store i planenes prioriteringsbilder på området høyere utdanning, se utdanningsdelen i søylene i figur 4. Også under første plan lå den altdominerende vekten på Teknologi (godt over 50 prosent) og Offentlig sektor (om lag 40 prosent), mens det var noe vekst (snaut 10 prosent) til Verdensledende fagmiljøer.

Oppfølging på FoU-området fordelt på hovedmål

Regjeringen har ikke selv rapportert hvordan oppfølgingen av langtidsplanen fordeler seg på hovedmål (nivå 1). Med støtte i underlagsmateriale er det på FoU-området mulig å gi et grovbilde av fordelingen mellom de tre hovedmålene, jf. figur 8. Den supplerer prioriteringsbildet på nivå 2 (figur 2) ved å synliggjøre den høye andelen av bevilgningene under flere langsiktige prioriteringer som regnes som oppfølging av hovedmålet Konkurranseskraft. Så godt som alle bevilgninger som er knyttet til dette målet, inngår i de to opptrappingsplanene Teknologiløft og FoU i næringslivet.



Figur 8 Oppfølging av langtidsplanens hovedmål 2019-2022. FoU. Innenfor og utenfor opptrappingsplanene. Mill. kroner.¹

Rundt 70 prosent av alle planrelaterte satsinger på FoU-området er knyttet til målet Konkurranseskraft. Det aller meste av dette er FoU i og for næringslivet; med noen unntak, der det klart største er store bevilgninger til Helse- og omsorgsdepartementets helseanalyseplattform under prioriteringen Offentlig sektor. Samlede bevilgninger på anslagsvis 230 mill. kr under dette målet over KDs budsjett til grunnleggende teknologiforskning er i hovedsak, men ikke utelukkende, begrunnet i næringslivets behov.

Bildet som framkommer av figur 8, er sensitivt for merkingen av oppfølgingsposter merkes på hovedmål, blant annet på grunn av betydelig overlapp mellom målene Store samfunnsutfordringer og Konkurranseskraft som blir særlig stort i en politisk kontekst der det legges stor vekt på økonomiske virkemidler og næringslivets rolle for omstilling og utvikling av løsninger på utfordringer.

Oppfølgingen av andre plan kjennetegnes slik sett av det svært høye antallet tilfeller der planrelaterte satsinger har overlappende mål på denne måten, jf. påpekingen i første plan av at: «Utvikling av produkter, prosesser eller løsninger som bidrar til å

¹ Flere store bevilgninger i 2022 på i alt om lag 400 mill. kr ('Grønn plattform'; sirkulær økonomi; grønn skipsfart; bærekraftig transport/Pilot-T) som er umerket på målnivå i bakgrunnsstoffet, er etter eget skjønn, med støtte i departementets praksis tidligere år, flyttet fra 'Utenfor' til 'Konkurranseskraft og innovasjonsevne'.

møte store samfunnsutfordringer, kan i mange tilfeller også være utgangspunkt for næringsutvikling, økt konkurransekraft og innovasjonsevne». (Meld. S. 7 2014-2017, s. 7).

Merkingen som ligger til grunn for figur 8, er i tråd med regjeringens praksis. Prioriteringsbildet i figuren kan framstå som mer spisset, og i manges øyne mer ensidig og ubalansert, enn det selve planrevideringen i 2018 syntes å legge grunnlag for. At det er blitt slik, kan delvis skyldes kombinasjonen av to ambisiøse opptrappingsplaner med betydelig overlappende mål og målgrupper og at det i perioden har vært relativt lavere vekst enn i årene før i bevilgningene til FoU generelt, men særlig i bevilgningene gjennom Norges forskningsråd spesielt.

Figur 8 viser også at det på FoU-området er et lavt samlet nivå på bevilgningene som følger opp målet Fremragende fagmiljøer. Hele oppfølgingen (80 mill. kr) er bevilgninger i 2019 og 2020 til ordninger (SFF, FRIPRO). På dette punkt skiller andre langtidsplan seg kraftig fra første plan, da det under det noenlunde tilsvarende hovedmålet 'Verdensledende fagmiljøer' ble gitt økte bevilgninger på i alt om lag 380 mill. kr til ordningene under Forskningsrådet for støtte til fri/fremragende forskning.

Denne markante endringen i politiske prioriteringer fra første til andre plan kan være et aspekt ved konteksten for de uteblitte bevilgningene i 2022 til Fellesløft IV. Under andre plan har endrede politiske prioriteringer og svakere budsjettutvikling bidratt til å svekke grunnlaget for å videreføre den første planens betydelig mer eksellensorienterte politikk som Fellesløftene har vært del av.

Det lave beløpet i figur 8 for målet Store samfunnsutfordringer er et nettobeløp, som også omfatter betydelige kutt/omdisponeringer i løpet av planperioden, særlig under næringsrettede departementer. I tallet inngår et større antall mindre bevilgninger under prioriteringene Offentlig sektor, Klima og Samfunnssikkerhet. Bevilgninger uten måltilordning ('Utenfor') har omtrent samme fordeling som nettobevilgningene under målet Samfunnsutfordringer. De kjennetegnes av stor spredning av mange mindre bevilgninger under flere departementer, de fleste under prioriteringene Offentlig sektor, Klima og Samfunnssikkerhet. Om en derfor i det overordnede prioriteringsbildet ser 'Samfunnsutfordringer' og 'Utenfor' under ett, utgjør de i alt om lag 25 prosent av all oppfølging på FoU-området.

Bygg

Planens behandling av bygg har som nevnt innledningsvis vært et sentralt tema i den politiske prosessen omkring langtidsplanene. Planen hadde et omfangsrikt kapittel «Plan for utvikling, forvaltning og prioritering av universitets- og høyskolebygg».

Men gjennomgangen over viser at etter at et fåtall bevilgninger til bygg ble tatt inn i oppfølgingen i 2019, er formålet ikke fulgt opp senere. I den grad slike bevilgninger er nevnt i KDs rapport om oppfølging av langtidsplanen, er det i form av referanse til de relevante budsjettkapitlene under Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Til tross for at det på KDs nettside om langtidsplanen fortsatt heter at «I langtidsplanen legger regjeringen også frem en helhetlig politikk for utvikling, forvaltning og prioritering av universitets- og høyskolebygg» (sett 26.11.2021), er det lite som tyder på at budsjettprosessen på dette området er blitt endret som følge av innføringen av langtidsplaner.

Problemer i planstrukturen

Da Solberg-regjeringen sluttet seg til og implementerte Stoltenberg-III-regjeringens forslag om å innføre langtidsplaner i norsk forskning og høyere utdanning, ble de samme hovedmål om forutsigelig finansiering, tydelige prioriteringer og langsiktige satsinger lagt til grunn. Langtidsplanens målstruktur var, som det ble påpekt i Meld. S 7 (2013–2014), «konsistent med målene i de to nevnte forskningsmeldingene, men utdyper og prioriterer i sterkere grad hvilke områder innsatsen styrkes på» (s. 7).

Derimot var innføringen av *opptrappingsplaner* helt nytt i forhold til forslaget. I begge planer har deres respektive tre opptrappingsplaner spilt en nøkkelrolle, samtidig som de har vært formulert på svært ulike måter. De har vært særlig utslagsgivende for den politiske profilen i oppfølgingen av andre plan. Det reiser også spørsmål omkring opptrappingsplanenes utforming og rolle i forbindelse med den pågående revideringen, noe som med fordel kan vies mer oppmerksomhet og tydeliggjøring i forkant.

Forutsigbar finansiering?

Særlig sentrale mål for innføringen av langtidsplaner i norsk forskning og høyere utdanning var at de skulle bidra til mer forutsigbar finansiering, formulere tydelige prioriteringer og legge grunnlag for langsiktige satsinger (Meld. St. 7 2014–2015, s. 6; Meld. St. 4 2018–2019 s. 6–7).

Målene kan bare i begrenset grad sies å ha blitt nådd, og i enda mindre grad med andre plan enn første. Opptrappingsplanene tilfører budsjettprosessen elementer av langsiktig, forutsigbar finansiering, men de har i den andre planen blitt svekket av å ha tematiske rammer som i liten grad har avgrenset relevante satsinger. Særlig favner opptrappingsplanen Teknologiløft bredt, der et tyvetalls til dels svært ulike formål inngår i oppfølgingen.

Planens sentrale prioriteringer har ikke vært tydelig avgrenset og begrunnet. Kun et lite utvalg av temaer under planens bredt beskrevne mål og prioriteringer har blitt fulgt opp, og de tematiske rammene for opptrappingsplanene, som *har* blitt fulgt opp, til dels til overmål, er i planen kun avgrenset i form av kortfattede, åpne eksempellister uten nærmere omtale og begrunnelse.

Kriteriene for å inkludere satsinger i oppfølgingen og grunnlaget for i enkelte tilfeller å ta midler ut igjen framstår som uklare. Et eksempel på det første av stor betydning for det overordnede prioriteringsbildet er inkluderingen i 2022 av store bevilgninger

til 'Grønn plattform'. Omfattende ettårige kutt i Forskningsrådets budsjetter, særlig i 2020 og 2021, og 'gjenbruk' i 2022 av rådets ubrukte avsetninger for å finansiere plansatsinger, har bidratt til å gjøre finansieringen på sentrale budsjettområder ugjennomsiktig og uforutsigbar langt ut over normal budsjettpraksis.

Tydelige prioriteringer?

Planens prioriteringsbilde er en funksjon av fordelingen av enkeltsatsingene på planens hovedmål, langsiktige prioriteringer og opptrappingsplaner. De tre hovedmålene, som i praksis er basert på strukturen i EUs Horisont 2020-program, ligger fast fra første til andre plan: Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne; Møte store samfunnsutfordringer, Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet. Det er også stor kontinuitet i de langsiktige prioriteringene mellom første og andre plan. Fire prioriteringer er de samme: Offentlig sektor, Hav, Teknologier og Klima. I andre plan kom Samfunnssikkerhet i tillegg. I første plan var dessuten

Verdensledende miljøer og Innovativt næringsliv prioriteringer på linje med de øvrige fire. OECD påpekte at Verdensledende miljøer og Innovativt næringsliv i så stor grad falt sammen med de respektive målene Fremragende fagmiljøer og Konkurransekraft at de burde utgå som prioriteringer. Regjeringen fulgte opp forslaget med denne begrunnelsen:

«For å oppnå større tydelighet i den reviderte planen er de to nevnte langsiktige prioriteringene tatt bort. I stedet blir disse to tidligere prioriteringene sterkere reflektert under målene. Hensikten er dels å gi de overordnede målene en tydeligere plass og dels å få tydeligere frem hva som er generelle mål og hva som er tematiske områder av særlig strategisk betydning for Norge.»

Endringen har ikke gjort planens struktur tydeligere, tvert imot. For det første er det i praksis også i den andre planen en dublering av Fremragende fagmiljøer og Konkurransekraft som opptrer i oppfølgingsbildet både som mål- og prioriteringskategorier. Mange satsinger er ikke knyttet til noen av de fem prioriteringene, men direkte til de to målene Fremragende fagmiljøer og Konkurransekraft. Med det får disse målene likevel i praksis status som 'prioriteringer' på linje med de 'ordinære' prioriteringskategoriene (nivå 2), slik strukturen var i første plan.

Prioriteringsbildet blir vesentlig mer innfløkt og uoversiktlig enn i første plan som en følge av at satsinger merkes som tilordnet både en prioritering og et mål. Dette gjelder FoU-området, mens på utdanningsområdet er de fleste satsinger tilordnet en prioritering, men ikke et mål. På FoU-området er også noen satsinger uten måltilordning (jf. figur 8), men de aller fleste satsingene under de fem 'ordinære' prioriteringene er tilordnet Store samfunnsutfordringer eller Konkurransekraft.

Det store antallet satsinger under de fem ordinære prioriteringene som er tilordnet Konkurranseskraft, gjør at dette målet får en vesentlig mer dominerende rolle i prioriteringsbildet i figur 8 enn i figur 6, der 'prioriteringen' Konkurranseskraft bare omfatter satsinger som ikke er tilordnet en prioritering, men bare direkte til dette målet.

På toppen av dette tilfører opptrappingsplanen en tredje tverrgående dimensjon i den komplekse matrisen, ved at all oppfølging av prioriteringer og mål merkes som fulgt opp innenfor eller utenfor disse planene. Alt i alt gir dette den andre langtidsplanen en vesentlig mer komplisert struktur enn den første. I første plan utgjorde opptrappingsplanene og prioriteringene separate deler av planen, med klart atskilte oppfølgingsbilder.

I andre plan er alle planrelaterte satsinger innplassert i en kompleks, flerdimensjonal matrise av opptrappingsplaner, prioriteringer og mål som innebærer at alle poster som inngår i planoppfølgingen rapporteres på et i sum stort antall parametre. Det gir et innfløkt og ugjennomsiktig prioriteringsbilde, og gir ikke grunnlag for å konkludere at målet om å gjøre planen til et verktøy for utforming av tydelige prioriteringer er innfridd.

«Alt handler egentlig om opptrappingsplanene»

Planens hovedmål og langsiktige prioriteringer (inkludert bygg) er i langtidsplanen beskrevet over så mye som 80 sider, med tett pakkede omtaler av et bredt spekter av aktuelle temaer og områder under de ulike målene og prioriteringene. Lite i denne delen av planen skiller den fra typiske beskrivelser av forskningspolitiske prioriteringer i norske forskningsmeldinger, og kan ikke sies å ha bidratt til å ha gjort planene til et mer presist og effektivt prioriteringsverktøy. I disse delene framstår den som «en plan for alt og ingenting» (*Forskningspolitikk*, 4, 2018, s. 16). Det nye og særegne ved langtidsplanene ligger i opptrappingsplanene.

Opptrappingsplanene i første plan tilførte budsjetteringen på FoU-området sterke elementer av flerårig, forutsigbar budsjettering i tråd med hovedrasjonale for å innføre plankonseptet. Planen ga også relativt omfattende beskrivelser og begrunnelser av alle tre planers formål og tematiske rammer. At de bare gjaldt formål under KDs budsjettansvar, hadde som konsekvens at de ikke bidro til bedre koordinering, et annet av plankonseptets hovedmål. Oppfølgingen gjennom opptrappingsplanene sto i første plan for snaut 40 prosent av all oppfølging på FoU-området.

Den ganske forskjellige utformingen av den andre planens opptrappingsplaner gir annerledes uttelling på formålene med å innføre langtidsplaner. Elementet av forutsigbar finansiering svekkes betydelig i forhold til første plan. Til gjengjeld gjelder de formål som i prinsippet kan høre inn under alle departementers budsjettansvar, noe som innebærer at oppfølgingen av opptrappingsplanene krever koordinering og samarbeid. Andre plan skiller seg dessuten fra første ved at så mye som 80 prosent av oppfølgingen på FoU-området skjer gjennom de relevante opptrappingsplanene.

Den altdominerende rollen som opptrappingsplanene har spilt på FoU-området, bekreftes også av intervjuer med berørte aktører i departementene: «Alt handler egentlig om opptrappingsplanene», er en uttalelse som går igjen i samtalene» (NIFU Arbeidsnotat 2021:12, s. 25). At de to aktuelle opptrappingsplanenes mål og temaområder dessuten er sterkt overlappende, har ført til et prioriteringsbilde der ett mål, Konkurranseskraft, dominerer totalt, jf. figur 8. Det er samtidig et stort misforhold mellom prioriteringskraften i opptrappingsplanen på den ene siden og den svært knappe (totalt en side) beskrivelsen og begrunnelsen av dem i planen, som er begrenset til åpne eksempellister over formål som det er relevant å støtte, under hver av dem.

Dersom hovedstrukturen fra de to første planene – opptrappingsplaner, mål og prioriteringer – videreføres i neste versjon, bør det i den politiske prosessen omkring utviklingen av den nye planen legges vesentlig større vekt på opptrappingsplanenes rolle og utforming, og mindre på mål- og prioriteringsdelen av planen, som særlig i andre plan har spilt en beskjedne rolle for oppfølgingen.

Se også: **En langtidsplan for næringsliv og konkurranseskraft**

<https://www.fpol.no/en-langtidsplan-for-naeringsliv-og-konkurranseskraft/>

NIFU arbeidsnotat: **Fra politikk til praksis: En studie av Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning som styringsverktøy**

<https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmliui/handle/11250/2774527>